

国家学と政治学の交渉（二・完）

元 川 房 三

五 国家と国民諸個人

前稿で指摘しておいたように、現代の国家論にはなお相関連する問題点が残されている。その一つは、組織論的視点の問題であるが、これについての考察は後述に譲ることとする。その次は、国家の存在理由と個人の自由との調和をいかなる説得的論理によって行うかの問題である。諸学者の学問的苦心もここに注がれているが、実際、日に新たな政治状況の展開もあって、また新たな説明と理解が求められていることはたしかである。

そこで、このような国家論の最初にして最後の問題とも言うべきものについて、学者の見解をいまし聴いてみることにしよう。

まず辻清明教授の見解から管見してみよう。^①

「国家は、人間や社会にとって必要な存在であるのか。盲目的に国家の存在を信仰しているものでないかぎり、誰しも、この疑問にとらわれた経験があるにちがいない。果たして国家は将来も存続するのであろうか。それとも、国家は、いつの日にか死滅するものなのだろうか。われわれが現に見ている国家への服従は、それが自発的であらうと

強制的であろうと、やがては解消する運命にあるのか。……歴史的な概念としての国家は、いままでのところ、国際秩序を構成する主要な単位であった。また、国家という団体に包摂されている国民も、国益の名の下に、統一的な行動をとってきた……この状況に少なからぬ変化を与えたのが、第二次大戦と核兵器の出現で、それは主として三つの点に現われている。第一は、国際平和の理念から来るもので……（殺戮と破壊、また惨禍の予測から）国家主権や国益の既成観念を再検討しようという動きである。第二は……国家群の再編成で、国家間に一種のハイラーキーを作り出している事実である（自由陣営や衛星国家の登場）。第三は……新しいナショナリズムの昂揚と、それにもなう国家主権と国益の強調である。」

「ほとんどすべての人間は……特定の国民としての自覚をもっている。それは、認識の問題というよりも、主として心情の世界において、言語・文化・教育・生活慣行・民族意識など、一言にしていえば国民性（ナショナルティ）の諸要因が、永い間に練り上げてきた感覚の形象といつてよい。……もし、国家が、個人にとって唯一の利益の体系であり、同時にかれ自身の内面の倫理に支えられた道義的存在であるならば、それが危険に瀕している場合に、協力を拒否することは、同胞への裏切りを意味する……かれ自身への背信でもあるだろう。」

「民族国家の至高性に対して疑惑のかげがやどりはじめたのは、第一次大戦のころからで……その一は、国家の内部における有力な社会集団の発生であり、その二は、国家の外部における国際社会の発展である。……前者だけについて言えば、具体的な映像としての国民は、常に学生であり、会社員であり、組合員であり、農民であり、中小企業者である。国家（くに）という觀念すら、郷土（くに）の意識と重なり合つて用いられている場合が多い。生活の紐帯は、これらの職業が帰属している集団、ならびに出生・慣習に包まれている地域社会と結びついており、個人の意識する共同生活は、むしろこれらの集団に求められているといつてよからう。個人は国家と結びつく前に、集団と結びついている。こうして個人を吸引する磁石は、国家ではなく集団にあるという思想が強く主張され始め……永

い問王座を占めてきた国家の絶対性は、ここに、内部から動揺のきざしを示すに至ったのである。」

「国家の至高性に対する制約が開始されるとともに、現実の国家は、ますますその存在を人々に強く意識せしめる操作にとりかかっている。……その一は象徴の利用であり、その二は構造の強化である。……まず前者すなわち『国家の擬人化』現象について言えば、抽象的観念や利益の体系として頭に入りにくい国家という存在を、人々に意識させるには、しばしば象徴(国旗、国歌、制服、儀式、祝祭日、スローガンなどの一種の記号)の操作が試みられてきた。政治の世界における象徴は、国家の統一感と国民の連帯感を集約的に表現する面で強い効用をもつといつてよい。なかでも、国家権力の最高担当者を象徴化することによって、心情の高揚はいっそう促進される。

次に後者すなわち『構造の強化』について言えば、『管理国家の形成』であり、これは組織化とも言えるし、官僚化とも呼べるだろう。……この傾向は合理的な資本主義の原理を国家に適用することであり、企業国家の出現といつてもよい。この組織の具体的特徴として、支配の少数集中、行動効果の計算可能、意思の迅速な伝達を挙げることが出来る。いずれも、少数の指導者による組織成員の操作を可能ならしめるとともに、組織における個人の自発的意志の表明を未然に抑制する機能をもっている。……そして、この組織が、指導者の象徴と結びつくとき、それは個人にとって抵抗しがたいほどの勢威を振るうようになるだろう。……現代の国家は、過渡的性格を示しながらも、同時に技術と組織の新しい衣装のなかで、再びその絶対性を固めようとしている。」

以上の辻説を了解しながら、次に、いま一人、ハンス・ケルゼンの所論を取り上げてみよう。⁽²⁾

デモクラシーというものを自由の実現形式と考えるケルゼンは、まず、原始的自由本能の欲求としての、そして自由と平等の原点としての自然的自由から出発して、次いでこの自由本能の屈服とも言うべき変性(Denaturierung)、つまり市民権による政治的自由としての自由、あるいは国家の支配意志形成への参与としての自由への転進を説く。しかしそうは言っても、個人的自由の理念と、客観的なもっぱら妥当性においてのみ可能な社会秩序の理念との対立

は解消せられることなく、また、その秩序の實際が何らかの形式のもとに規範服従者の意志によって決定せられていても、そのことは影響を受けはしない。しかしながら、かかる秩序の形式的客観性は、同時に実質的客観性を求められているので、国家存在の必要から、右の二律背反が克服されなければならないとすると、ここに秩序の内容とこれに服従する意志との間に存在する相異の問題を考えてみなければならないことになる。

そもそもデモクラシーというものは、「自由の理念にしたがって、仮設的な契約、つまり全員一致によって成立した秩序を、その後多数決によって補修して行く間に次第にその原初の理念に接近して行くのだ、という單純に満足のできる底意」を持っている。だから、「秩序の不断的補修ないし変更という観点に立てば、絶対的多数こそが自由の理念に対してたしかに相対的に最大接近を意味している」ことになる。しかし、このことによって、多数が少数より大きい重さを持っているという理由は成立しないのであって、できるだけ多数の人間が自由であるということ、換言すれば、できるだけ少数の人間が「その意志にしたがって社会秩序の普遍的意志との矛盾に陥らなければならない」という思考だけが、多数決原理を合理性の方向へ導くのである。その際、平等は、できるだけ多数の者が自由でなければならぬという点に示現されることになり、そして少数個人意志との合致が必要となればなるほど、個人意志と国家意志との隔たりは小となり、絶対的多数が事実上の接近の最高限界を呈示するものとなるのである。

ところで、デモクラシーが、支配の主体と客体との同一、またあるいは、人民の上に立つ人民の支配を意味するとせられる場合、言うところの人民とは一体何かということである。人民中の多数が単一として構成せられることが、デモクラシーの基本的条件だとせられうるならば、この単一的人民というのは、規範的意味においてのみ可能なものであって、思考や感情、また意志の一致・融合、あるいは利害の連帯関係があるものとしての倫理的・政治的要請にはかならない。これを具現化して法的事実にしたもののが、「規範に服従する人間の態度を規律する国法秩序の単一」というものにほかならない。そしてこの国法秩序の単一という点から眺められた人民は、支配の客体としての単一とな

ってくるし、支配の主体としては、国家秩序の創造に参与するかぎりにおいてのみ問題となりうるにすぎない。しかも、かかる決定的機能の中に、支配の主体と客体というまきに意味を異にする人民が現われることになる。そうすると、「支配する人民」という問題の人民の概念は、「支配の客体としての人民の比較的小部分」から、さらに一層制限されたものとなってくる。そしてここにいよいよ、「独立の意志決定によってデモクラシーの理念に適応しつつ、自己の進路を示して共同社会意志形成の手續に關与する少数者」と、それ以外の者との区別が必要となり、これをとことんまで衝いて行くと、政党に突き当たることになる。かくて、デモクラシーは必然かつ不可避免的に政党国家となるのである。

以上、国家観を全く異にする二学者の見解を管見してみた次第である。いずれにしても、国家と個人的自由のかかわりについて、その立場や時代的・環境的特色をおのおの反映させながら、論じられていることがよくわかる。これを要するに、国家の存在理由とその統治体制の問題に帰着することになるようである。辻教授は、「国家の擬人化」と「管理国家の形成」が、国家絶対性の再現と国家の知性・倫理の喪失への道を開くことになることを懸念し、また国家を単に歴史的価値としてではなく、普遍的価値として見直すべく、国家観の転換が必要であることにも言及しているし、またケルゼンは、現代の社会的現実の中で甘受しなげばならない自然的自由・デモクラシー理念の縮小過程において、多数決原理を援用することによって、絶対的多数による個人意志と国家意志との最大接近を考えようとするとともに、支配の主体たる人民が政党であることを突き止めて、政党政治に期待をかけるべきことを説いている。しかしながら、ケルゼンの多数決原理の説明では、その合理的根拠について、いま一つ納得のいかないところが残されているように思われる。以上についての私見は順次後述したいと思う。

六 人間と人格性

生命は完全に自由であり、しかも無限である。自由はこの生命の発露であり、その真姿である。しかしながら、生きとし生くるものとしての現実においては、この生命がさまざまな形のもとに具象化されている。とりわけ、生命が一個の生身（なまみ）とともに有限的に実存するという人間的生は、それ故に、そもその始めから、そして根源的に矛盾的存在たるものとして出来上がっている。かかる人間が家族を持ち、そして社会生活を営む。しかも個々人には、性別・氣質・資質・体質、それに欲望の差異がある。そして集團的観点からすると、人種を土台とする氏族、部族から近代的民族の形成へと変化を見ている中で、共同体的生活形態は基本的に変わることなく今日に続いている。

人間の社会的実践的活動の諸方向は、有限的具体者たる人間の自由の顯現の姿である。この諸方向にそれぞれ特有の人格性が現われて、そこに各種の人格者（Person）が成り立っている。このような諸人格は、基本的な心理的・倫理的人格と、そしてそれを支える共同体的人格——最終的には国民的人格——と相合して、ここに人間の全人格的存在を形成しているのである。

そこで、この「人間と人格性」について、さらに理解を深めることにしよう。

「人間の人間としての存在と、人間の人格者としての存在とは、同一の内容を包容するものではない。人間の人間として具有する属性を人間性と名づけるときは、われわれは人間性の概念と人格の概念とを混同することを避けねばならない。……人間の存在の姿をしてとくに際立って現われしめるところのもの、すなわち、人間に特有なる主体の性格を現わす概念こそは、人格概念にはかならない。たとえば、かような人間的存在に特有な規定の一つとして、人間は法的規範の支配のもとに社会生活を営むという事柄を挙示することができる次第であり、法的な人格概念は、かかる事柄を通して現われる人間の独自の性格の一つを表わす概念たる意義をもつのである。」⁽³⁾

「人間が生物的存在者の一種である以上、人間性の一成分としての人格は、人間が諸他の生物的存在者と共通に具有する性格から遊離して成り立つはずはない。むしろ前者は後者と深くかつ固く繋がるものであり、人間に関する諸学問の各者に特有なる人格概念がそれぞれ独自の内容をもつのも、かかる人格の人間性と非人格の人間性との緊密なる連繋に基づくところが少なくない。そして、人生の根源に帰って人生の本質を考察せんとする立場は、人格の人間性と非人格の人間性とが不可分の一体としての人間性を形造ることによって成り立つところの人間の具体的存在の姿に当面する立場たるべきことが推知されるわけである。」

さて、「一般に、人間の生活は、主観的契機としての生活体験と客観的契機としての生活形態との二者の総合的統一として展開するのであって、生活形態はその内面に生活体験を包含することによってのみ生活形態として成り立つのである。」そして、共同体にあっては、「共同的生活秩序が共同的生活体験を形態づけることにおいて、共同体の生活は形成され持続される」のである。そして、共同体の成員たる個々人がその共同体の生活への関与において与えられる各個の生活体験は、多岐多様な内容のものであるが、やがてこれを通して、それまでにはなかった新たな合一感もしくは共同意識が成立するに至る。そこに、共同体の生活の「内的・主観的契機」が存することにもなるわけである。

他面において、かかる共同意識の成立に対応して、共同体の生活の展開のために寄与する諸成員の行動に対して規律を授ける統一的生活秩序があり、この統一的生活秩序（生活規範）が共同体の生活形態の実現にふさわしいような仕方で行動するよう諸成員の意志のはたらきを拘束すると同時に、またそれは、諸成員の主観的体験における共同意識の一般的成立にとっての恒常的機縁を提供するのである。そして、生活規範として客観化された共同意識は、「成員の意志を拘束する当為としての意味に生きつつ、成員の内面的体験の不断の動揺・変化を超越する恒常的存在の姿を備え、共同体の存在の自同性を保有する機能を営む」のである。そして「共同体の生活秩序が法理的思惟のはたら

きによって思想的に把握される」ことによって、「その生活秩序の内容を当為として提示するところの法的規範が成立し、そうした仕方では秩序づけられた生活形態は法的な生活形態に化せしめられる」のである。

叙上において、われわれは、一個の人間の人間たるが故に備えることになる人格性についての考察から進んで、集団の人間としての生活体験の中から共同意識の成立を見ることになるという、きわめて教示に富んだ理論的説明を受けた次第である。歴史に徴すると、そのような共同体が歴史的現実には国民的共同体として現われるようになったこと、そしてその共同意識が国民的共同意識つまり国民意識であり、しかもこの国民意識が、その時々の特異具体的国際関係の状況展開にしたがって、各様のナショナリズムの表出ともなっていることを知ることができる。そこで、もう少し国家と共同体の人格についての一つの学説を聴いた上で、次の考察へ移ることにしよう。

七 多元的国家論における国家と共同体の人格

ここで、H・ラスキの所論を取り上げてみることにしよう。

近代国家は、「統治者と被治者とに分かれた地縁的社会(territorial society)であって、その特定の領域内において、すべての団体の上に及ぶ最高権を主張」している。実際、国家は「社会意志の最終的法的受託者」であるが、「なにびとの胸のうちにもある現実意志(real will)は、国家という最高形式の中で見出される一つの共通意志(common will)の部分」であり、このような観点からすれば、国家は「われわれ自身の最高部分」にはかならない。しかし、このことは国家がわれわれ自身だということではなくて、「われわれ自身と国家行為とが自同的關係にある」ということであり、「国家がわれわれの欲求や要望を實現させようとするのに応じて、国家はわれわれ自身となる」わけである。

「国家がわれわれの上に権力を行使するのは、われわれの人格を豊かなものにするのできる行為規律を設定」するためであって、一般的に言えば、統治行為のよって来たる源泉は、国家意志の源泉にはかならないことになる。かくて、国家は、共同生活を豊かにすることを目的とする「人々の仲間 (fellowship)」であり、「教会や労働組合などと同じ一つの団体 (association)」である。この国家がその他の諸団体と異なるところは、「その領域内で生活する者はすべて、否応なしに国家構成員になるということ」換言すれば「国家はその国民に対して制約を課すことができる」ということにある。とは言っても、「その道徳的性格はその他の団体と異なるところはない」のである。

共同福祉のための責任機関たる国家は、したがって「社会の基本的道具 (fundamental instrument)」たるものである。しかし、長い目で見ると、共同福祉と個人利益とは一致しないとともに、行政部による乱用もありうるのであるから、人は「ひとりの市民たるの故に、国家に対して反抗権を持っている」とともに、市民の諸権利こそは、国家存在の基礎たるものである。実のところ、国家は、国家意志の実際の運用を委託されている少数者団 (small body of men) であって、結局、国家の守備範囲とも言えるものは、社会諸機能の統整 (co-ordination) ということに限定せられてくるであらうし、またそこに主権概念を求めなければならないであらう。しかしながら、この社会諸機能の統整ということは、国家自身が国民各人の必要に対して直接的に応答することを意味していいのであって、それは、「有効な応答条件を保障するために要求される業務を行う機能を監督する」ことを意味しているのである。

右のような観点からすると、明らかに国家は、「公共事業社団 (public service corporation)」である。したがって、これがその他の団体と異なるところは、第一に、「その成員資格が強制的」であること、第二に、「性質上本来地縁的」であるということである。つまり、国家は「消費者利益を然るべく組織立てようとする団体 (body)」であって、消費者たちは、「この国家という枠組みの中で、人格者として出合う」ことになり、その要求は等しい要求となる。すなわち、そこでは、彼らは「弁護士でもなければ坑夫でもなく、カトリックでもなければプロテスタントでも

なく、また使用者でもなければ労働者でもない」のである。国家は「人が人として生活することのできる水準を統整する」ものであるから、国家は「管理的意味において政府」である。

しかし、「国家と政府とは峻別されなければならない。国家の機能を限定化することは、政府の諸権限を限定化することではなくて、政府の目的を保障するという目的にしばられてくる」のである。国家は「人間の普遍的側面にかわりを持つているのであるから、その機関要員の命令はそれ自身適合的」である。しかし同時に言えることは、「この者たちが国家の名において行うすべての行為は、最終的には国家とある特定機能との間の問題となるのであるから、機関要員の命令を最終的とすることは、結局、彼ら自身の理由に基づいての判断を通してしきうことになるので、彼らの命令は不適合なものともなりうる」のである。

さて、叙上において、イギリス流自由主義によって貫ぬかれたラスキ所論の要点を管見した次第である。そこには、消費者的地縁的団体として、しかもその意味において普遍的性格を帯びるとともに、この側面から構成諸個人の利益や諸団体の機能を統整するという最終的権力、ラスキの言わゆる政治的主権 (political sovereignty) を所管する公共事業社団としての国家が浮き彫りにされている。そして、国家と政府とを峻別する際に、きびしくこの主権概念をはたらかせているのである。しかしながら、このようなきわめて独特なラスキの推論にもかかわらず、卒直に言って、国家と政府との関係がいま一つ判然としないところがある。このことは、やはり端的に言って、組織論的観点からの追究が不充分であることを思わせるのである。とは言えるものの、人間と人格者との弁別を通じて消費者的人格者を認識し、特定領域内で生活するこの人格者が必須的に当該国家の構成員になるというラスキの論法は、国家をば人間社会のための道具（手段もしくは方法）たる団体として理解する仕方とともに、われわれにとってきわめて教示的であることは言うまでもない。

八 国家の組織的本質

(1) 国民的組織体としての国家

地縁社会を取込んだ地縁国家の成立以後、その特定の領域内で生活する人々 (people) は、この人々が結成する各種社会団体とともに、当該領域を管轄する最高権力の統整 (coordination) に服することになった。すなわち、その意志あるいは了解の有無にかかわらず、人々は国家構成員となったのである。かくて、人はおのおのの局地的地縁社会において芽生えた郷土意識を持ちながら、時の経過とともに、国民意識をも持ち合わせる共同体的人格、換言すれば、国民的人格を具有する者つまり国民的人格者となった。かかる国民的人格者の成立は、繰返えして述べれば、特定領域上の人間集団を統一するという全体的効果を表出して、当該人間集団を一つの共同体に作り上げるという管轄作用、すなわち政治的機能によるものにはかならない。そしてこの統一化的機能による具体的成果が、全体的組織の成立となって現われているのである。この全体的組織は、国民側からすれば、諸個人が国家構成員たる国民的人格者として共存する基本的生活体系 (生活秩序) にはかならない。そしてそこに見られる国民的人格者の共存関係の事実によって、われわれは国家的組織の実在を認識することができる、というわけである。

国民的人格は、心理的・倫理的人格と同様に、人間にとつての基本的人格たるものである。その上に、人は、その通常の人生において、各種各様の人格を具有することになる。しかも、人がこの国民的人格を保有することができないときは、その人権は保障せられないか、ないしはその自由はきわめて制限的とならざるをえないのである。

かくて、国民的人格者の共存関係、換言すれば、国家構成員の結合関係が国家 (state) として認識せられうるのである。すなわち、国家は地縁的組織体であり、一種の団体 (association) である。そこで関連的に言えることは、ネイションというのは、国民的人格を具有する人々 (people) の全体であって、そこに国家 (state) とネイションとの

一致面と差異とが見られうることになる。またそれ故に、近代・現代国家を表現するのに、nation-state という合
成語が有効に用いられているのも、充分理解できることになるのである。

右に述べたように、統一的状态にあって一つの共同体をなす人々の全体が、そのまま国家であることはできないのである。それに、その生活地盤たる特定領域の土地は、この共同体の占有物である。そしてその固有の自然地理的条件が特有の文化形成に至大の關係をもっていることは多言を要しないが、この土地は当該国家の一部でもなければ、ましてやその体軀たるものではない。しかしそうは言えても、領土の保全がその上に成立している国家の重大な管轄事項とならざるをえないことは、当然のことであり、これも多言を要しないことである。

政治的機能の内容の一つは指導的機能であるが、その中心的方向が組織化という形で具現するのである。諸個人は、その人間的自然を土台として、この組織化機能によって国家構成員という国民的人格者となるのである。国家はかかる基本的な国民的人格者によって成り立つ一つの団体 (association) である。このように、国家は一つの団体として存続するのであるが、これを構成する国民的人格者の人格性は、各人がひとたびこれを具有するに至るときは、終生一貫して変わることがないようにも見える。通常はおそらくそう見て差支えないであろう。しかし、実は、革命があったり、あるいは憲法的体制が変動したりするときは、この国民的人格は、その都度——半ば自動的に——更新されていると見るのが正当であろう。

(四) 組織の本質的性格

現代が「組織の時代」とも言われているのは、組織そのものの性格の問題のことよりは、この組織の社会的機能の重要さ、つまり組織の効用の有りがたさから来ていることはたしかである。これが社会の発達にはかならない。人が現に所属している組織体に不満を抱いた場合、そこで辛抱できないとすれば、脱退して別の組織体に参加するか、あ

るいは同志と相諮って新たな組織体を結成して、自己にとつてできるだけ有利な社会生活・日常生活を営まねばならない。というわけで、どの道、人は組織から逃げ出すことはできず、組織はわれわれの生活関係の根幹であり、社会生活上の基本的仕組みともなっている。それだけに、この際、国家的組織をも含めた組織一般の本質的性格について考察を進めることが大切となるわけである。

組織は、まず第一に、ラスキも言っているように、ある特定の目的の達成・実現のための手段であり道具である。たとえば、政党は、民意を整頓し、これを具体的なものに固成して、要求せられたところをもっとも直接的に充たす手段たるものである。民意はこの政党との関連において価値あるものに高められ、かつ統一的なものに整頓せられて強力なものとなるわけである。また国家は、端的に言えば、国際関係の現実の中で、当該国民社会の包括的な生活目的をあれこれの政策の形のもとに表出し、これを内外の方向に実現するための手段たるものである。

このように、組織が目的実現のための手段であり道具であるということは、組織とは、本質上、集団目的を一つの方針にしたがつて特定の政策にまで具体化し、その実施によって目的実現をはかる管理体系にはかならないということである。したがって、そこには、当然かつ必然的にその目的実現の衝に当たる中央機関が具備されているはずである。歴史的社会的現実においては、順序として、まずこの中央機関たるもの——その当初の名称がどのようなものであれ——が出現し、その活動を通して、これを中核的重要部分とする全体的構造が形成せられる。一般的に言えば、組織とは、その行為によってこそ目的実現が達成できる中央機関・執行機関を中核として出来上がつている一体的社会関係の形式である。しかも、この機関の存在によって、はじめて特定の組織体つまり団体——たとえその全容を知ることができなくても、また見ることもできなくとも——の存在が認識せられうるという次第である。この機関の構成もまた一つの組織としての形式を整え、特有の行為体系（機能体系）すなわち機構を持つことになるが、その規模と仕組みは、全体構造の大きさにしたがって、巨大化・複雑化するのが通常の姿である。それ故に、部分組織たる機関

を構成する専従職員の配置と整備は、機能上要求せられる合理性、能率性および経済性の問題とたえず大きくかわっているのである。ことに国家の場合には、一層強くそれが要請せられている。

第二に、組織は非情意的・非人間的である。人は、組織への参加と同時に、構成員として、組織の定める規則によって基本的に生活規制を受ける立場に置かれる。すなわち、人は、組織への参加によって、成員の人格者として自己を含むすべての成員と対等に相対し、基本的に同質の個的分子として一般化される。換言すれば、成員の人格者たる各人は、各自の人として具有する性質・氣質・體質、あるいは情操・資質・能力などの実質は、ひとまず捨象された形となり、そこに同質の人格者の共存関係が現出するのである。かくて、われわれは、この面においてまさに組織それ自体を見ることになるのである。そしてまたここに、われわれは、団体意志の決定ならびにその実践的行使面において、必須的にかかわりをもつことになる多数決原理の合理的根拠を見出すことになるのであるが、これについてはさらに後で考察を試みることにしよう。

そして第三に、組織は団体人格を作り上げることである。右に述べたように、組織が一体的社会関係の形式であるということは、その構成員たる各人の行為を合理化し一般化する諸規則が定立し、一つの制度が確立されていることに基づいている。すなわち、これによって各人の構成員としての行動を可能ならしめる諸条件が提供されることになり、しかも、とりわけ中央・執行機関の地位にある者の行動を組織自体の行為として成り立たしめるとともに、これによって当該組織体が単一かつ独自の主体的存在性格を担うものとなるのである。一個の団体人格の成立がこれであり、この団体人格の成立とともに、そこに自主権が具備するが、これは自然法的権利と見なければならぬ。国家について言えば、それが言わゆる主権というものであらう。かくて、この団体人格の自主権にしたがって活動するその中央・執行機関の行為は、当該団体の行為と看做されることになり、そしてこのことによって、この機関は、対内的にも対外的にも、当該団体の権利を主張し義務を負うところの代表的地位を取得して、完全に団体行為の

実態を示すのである。ところで、この機関は、さきに述べたように、その与えられた業務遂行のための専従職員(責任機関要員およびその補助機関職員)の行為体系としての組織(機構)の形式を整えることになる。その場合、ややもすれば陥りがちなこの機構の官僚的硬直化をできるかぎり防いで、たえずその合理性・能率性・経済性を発揮させるために、組織本来の目的ヴィジョンを高揚し、その象徵操作によって専従職員を動かすことがたえず必要となってくる。かかる特殊機能の表出・供給が言わゆるリーダーシップにはかならない。国家について言えば、政治的責任を負う地位にある政治家に要求されるのが、かかるリーダーシップであることは喋々するまでもないところである。

(イ) 国民主権と権威と正統性

叙上において試みた組織論を前提として、権威としての国民主権と、その実践的行使面たる権力、ならびにこの権力の担当者の正統性と、合わせてこれらに直接的関係をもつ多数決原理についての考察に移ることしよう。

人がいかなる価値観を持ち、またどのような利害関係のもとにあるうとも、国民的人格を持ち合わせているかぎり、その権利の主張、あるいはその理念実現のための活動は可能となる。それがたとえさやかなものであっても、それなりの社会的効果を挙げるのは、組織に頼るからであり、部分的にしろ小範圍的にしろ、それによって当該国民社会に対する何らかの影響を期待することができる。このような期待が可能だということに、われわれは、国家的全國民的組織を基底にもった国民社会という単一的な共通の広場の存在価値を見出すことができる。そしてこの単一的共通広場の形成・存続こそは、国民的人格者のすべてによる完全に一致した民意の現われであり、言うなれば、これが総意というべきものであらう。そこでまず、わが国における国民主権理論を概観してみよう。

宮沢俊義説によって代表される国民主権についての通説的見解は、要約的に言えば、大体次のようなことになる。まず第一に、主権者たる『国民』というのは『人民』の意味であり、これを具体的に言えば、現在生存する国民のう

ちから、天皇および政治に参与する資格を本来持たない兒童・精神病者・受刑者等を除外したもの、つまり普通選挙権者の総体を指している。また第二に、主権者たる国民に帰属する『主権』というのは、国家意志の最終決定権のことであって、「国家意思を構成する最高の原動力たる機関意思」を意味しているのである。

ところで、周知の通り、このような市民憲法の現実に即した通説的見解に対して、同様な憲法的観点からの批判、あるいは、その補足的釈明論が出ていたのである。その批判論によれば、たとえば、普通選挙制度が男子については第一次世界大戦後に至るまで、また女子については第二次世界大戦に至るまで、それぞれ原則として認められていなかった事実、換言すれば、少なくとも二〇世紀の始めまで、この言わば前提的制度自体が西欧の先進諸国においても原則として充たされていなかったということ、あるいは、国政の重要問題について、国民が国家意志を最終的に決定できることを保障する手続・制度——具体的には国民発案・国民投票・国民拒否など——が、原則として欠如している事実を合理的に説明することができないことなどを挙げている。

これに対する補足的釈明論があつて、そのおもなものを拾つてみると、たとえば、今日のような人口・面積の規模の大きい国家となつては、国民が国家意志を現実に最終決定することは、技術的に不可能であり、法は不可能を要求していないとするもの、あるいは、右と関連して国民の選挙した言わゆる国民代表が国家意志を決定しているので、国民主権の原則は維持されているとするもの、またあるいは、国民主権原理を一つの理念ないし政治的要請であるとして、通説的見解の現実的乖離を克服しようとするもの、さらには、主権をば憲法制定権力と解すること、換言すれば、国民を超憲法的な憲法制定権力の主体として、これに国家意志の最終決定権者としての地位を認めつつ、通説的見解の維持を主張しようとするものなど、またそのほか、通説的見解と憲法的現実との乖離を一応承認しながら、憲法運用上の変化——議員たるものが事実上選挙人団の意志に拘束されて意志決定を行う傾向——に着目して、通説的見解を正当化しようとするものなどがそれぞれである。

叙上によって知られるように、国民主権についての通説的見解は、典型的な法律解釈学的所産である。そしてこの見解に対する批判やその補足・修正的釈明論を通じて知りうることは、国民主権を法律解釈学的観点から論ずるの
 は、そこにどうしても学問的限界があるのではないかということである。ところで、もし主権を持つとされる「国民」が、個々の国民たる人々の全部を意味しているならば、主権はこれら全部の人たちがその数だけ分担的に持っている
 と解してよいことにもなるであらう。しかし、主権は決してそのような意味において分担されうるものではないのである。それ故に、右の意味における主権者と選挙権者とを符合させて理解しようとする従来の諸説には、やはり
 無理が伴っているように思われる。ケルゼンが説いているように、「人民」に主体と客体の両面があるとともに、それが
 陥らなければならない矛盾は、どこまで行っても解消せられうべくもないのである。かくて、民意暢達と管理体制
 の問題を含めて、いまや従来のデモクラシー観念に対する根本的反省が求められているようである。

すでに述べたように、国民的人格者を構成員とする国家的組織体、またしたがって国民社会は、その構成上、国民
 的人格者という同質的人格を平等に持っている者によって充たされている。この事実から結論せられうることは、こ
 のような国民社会においては、国民意志(全体的民意)という一個の統一的意志が常に発見可能な状態において存在
 しているということである。それ故に、同質・平等な人格者の交渉関係における決定事項は、数量的計算法によって
 処理可能になるという理由が成立することになる。これが多数決原理成立の妥当根拠であるし、また代表概念にして
 も、それがたとえ擬制的なものであるとしても、そこに合理的根拠を求めることができるということになる。このこ
 とは多数が質において勝つという意味では決してなく、またおよそ人は質的価値を代表することはできないのであ
 る。ところが、現実にはこの多数が組織のもとに優勢な実践的力となって現われる。当然そこに少数側に立つ人々の
 不満が残るはずであり、その人たちは矛盾に陥ることとなる。一方、現実はこの多数力を背負う者は、これによって
 国家の行為能力、換言すれば、国家中央機関による政治的実践力を手中にする。そして国家は、その者が誰であらう

とも、この実践力を手中にする者つまり中央機関たる権力者の政策にしたがって機能することになるのである。

さて、国民主権というのは、主権という一つの最高権力が全体としての国民に所在するということ、つまり言わゆる主権在民はこの意味において理解せられなければならない。すでに述べたように、この「国民」というのは、単なる人民 (people) のことではなくて、統一的状态のもとにある、したがって一本に組織化された国民の人格者の総体のことである。そうでなければ、すなわち、単なる人々の集合のままでは、主権は所在しようがないのである。そこに統一・全体的組織があればこそ、主権在民の事実が顕現する。そして組織の理法にしたがって、この主権は具体的に中央機関に定置することになるのである。かくて、この中央機関の位置に収まる者は、この主権行使の権限を持つこととなり、とくに行政府は、機能分担的なその政治的实践においてそれを示現するのである。

この主権について再言しておきたいことは、主権は、一般の団体の自主権と同じように、団体創立時に、つまり国家成立と同時に始めて備わる国家的団体の自主権にはかならないということである。またそれ故に、この自主権は自然権的性質を持っていると見ることができるのである。

さて、そこで、国家の中央機関の位置すなわち主権の座に就く者、換言すれば、政権担当者の権威の問題、ならびにその合法性 (legality) と正統性 (legitimacy) について、なにはどうか考察を進めてみよう。

およそ権力が権力として通用して行くのは、単に実力のお蔭だけではなくて、そこに権威の所持があるからである。この「権威の所持」は、政権を担当する者にとって必要欠くべからざる要件である。このことについては、すでにマックス・ウェーバーが「職業としての政治 (Politik als Beruf)」においてきわめて教示的に述べている。実際、これは、一面、政治学理論の問題でもあるが、同時に歴史的事実の問題であり、政治的世界の真実である。もとより、この権威の意味・内容には、時代によりまた社会によって差異があるし、また歴史的にも変遷があった。

通常、歴史的にまず知ることのできるのは、神の権威である。もちろん、この神というのは、氏族信仰・部族信仰

の対象たる神あるいは神々であったが、古代ローマの世界でキリスト教が弘布するようになってからは、新たな神の權威が通用するようになった。かくして、政治的世界において隆替する權力は、おのの神の權威を受けていることを前提としながら、同時に世俗的現実的に伝統的權威を生成・発展させてきた。そしてそれは当然に倫理的正統性を内含するものとなったのである。たとえば、王朝時代の長かった中国では、禪讓理念に基づきながらも、正統王朝を繼承するという証(あかし)を立てた。史書の編纂や前王朝の象徴(劍、鏡あるいは制度・慣例などの權威的遺産)の繼承がそれである。またたとえば、西方世界では、「ローマ国 (Respublica Romanorum)」の代表者でもあったローマ教皇ステファヌス三世によって、「ローマ貴族」の繼承者となったピピン短身王(七五四年)に次いで、カール王は教皇レオ三世から「ローマ市旗」を贈られた上、八〇〇年クリスマスに皇帝戴冠を受けた。これが後の「神聖ローマ皇帝」に繋がるとともに、国王に対する教皇代理者(高位聖職者)による戴冠に及んで慣習化したのである。

ところが、このような西方的伝統的權威の正統性が、一八世紀になってようやく崩れてくるのである。ルソーの言わゆる「人民主権」がとりわけ象徴的であった。この「人民」ないし「国民」をどのように表現しまた理解するにもせよ、今日では、ごく少数の国家を除いて、一般的にこの「国民」が權威の源泉となっている。そして、正常にこの「国民」主権の座に就く政權担当者には、当然に合法性と正統性が具備するという仕組みが成立することになった。しかし、革命による政權奪取の場合は、そうは簡単に行かないのである。というのは、政權奪取者は常に少数派であるということ、また、この少数派は、自らの体制に基づいての合法性を取得することになるであろうが、正統性は直ちに取得することができないからである。

ここに、選挙制度の意味がはっきりしてくるのである。すなわち、選挙という手段は、多数決原理に乗っかって、政權担当者を作り上げるとともに、その当人に対してまずは合法性と正統性を一挙に附与して国民的權威を授け、という機能を演ずるのである。そこに、われわれは、選挙制度を重要手段として運営される議会制民主主義の最

大の長所を見出すことができる。民意暢達の上から、特殊事情の者を除いて、選挙権の制限があつてはならないのは当然であるが、制度上の欠陥理由は、すでに述べたところから理解できるように、「国民」の主権的権威を何ら損うことにはならないのみならず、政権担当者の合法性ならびに正統性とは全く無関係である。

かくて、政権を担当した者は、右の権威を帯びて国家行政機構の頂上に位置し、この権力装置・官僚体系の動かし手となって、理念実現のための政策の立案・決定過程を牛耳り、その推進の責任をとることになるのである。しかしながら、正統性はいまでもいつも安定的不動的に政権担当者に附随しているわけではない。その政策の良否、あるいはその行態の是非善悪とともに動揺し変動するのである。

注

- (1) 辻清明「現代の国家」まえがき、および「現代」における国家の位置（岩波講座『現代』8「現代の国家」、一九六四年）の中から適宜引用したが、その該当ページの挙示は省略させて頂いた。
- (2) ハンス・ケルゼン（西島芳二訳）『デモクラシーの本質と価値』（岩波文庫）「第一章自由」および「第二章人民」の中から適宜取材し、引用個所のページ挙示は省略させて頂いた。
- (3) 恒藤恭「法的人格者の理論」（世界思想社、昭和二十四年）「第一章法律意識における人格者概念」の文中より以下適宜取材し、できるだけ原文に忠実に表現したが、引用個所のページ挙示は省略させて頂いた。
- (4) Laski H. J.: *A Grammar of Politics*, 5th ed. 1967, p. 21 ff. ニーページ以下四一ページまでの部分および六九ページから七〇ページ辺りまでの部分であるが、一々のページ挙示は省略し、適宜取材した。
- (5) この国民主権論の概観については、杉原泰雄「国民主権の研究」（岩波書店、昭和四十六年）を利用させて頂いた。
- (6) この語はまた、単数的にも複数的にも用いられており、両義的であつて、その使い分けが判然としない場合がよくある。